

# Overheid in transitie(s)?

## BELEIDSROLLEN EN -INSTRUMENTEN IN EEN TRANSITIE- CONTEXT

Jan Van Damme en Valérie Pattyn<sup>1</sup>

**SAMENVATTING** In het themanummer gaan we in op grootschalige systeemveranderingen ('transities') en de mogelijke rol die de overheid kan en moet spelen ten aanzien van transities. Vooralere we putten uit de rijke ervaringen en praktijken in de verschillende beleidsdomeinen, die in de volgende bijdragen van het themanummer aan bod komen, schetsen we in meer algemene zin de (verschuivende?) rol van de overheid en veranderingen met betrekking tot de door haar gehanteerde beleidsinstrumenten. Terwijl meer dwingende, directe en hiërarchische vormen van overheidssturing minder populair lijken te worden en er vaker naar 'softe' sturing wordt gegrepen, blijft overheidssturing ook vandaag nog vaak een combinatie van hiërarchie, markt en netwerk. We ronden deze bijdrage af met enkele richtvragen over de rol van de overheid ten aanzien van transities, die we voorleggen aan onderzoekers betrokken bij verschillende beleidsrelevante steunpunten.

### Inleiding

"(...) we kiezen [ook] bewust voor een overheid die vandaag samen met haar partners uit de samenleving investeert in duurzame systeeminnovaties (transities) als antwoord op de grootste maatschappelijke uitdagingen. Dit vergt in eerste instantie een goede focus op de meest complexe uitdagingen, die een transitieaanpak vragen (transversale thema's)" (Beleidsnota Algemeen Regeringsbeleid, 2014-19).

De termen 'transitie', 'transitiemanagement', en 'systeeminnovaties' staan ook deze regeerperiode opnieuw centraal in het discours van de Vlaamse Regering, zoals bovenstaande paragraaf uit de *Beleidsnota Algemeen Regeringsbeleid* illustreert. Elders in de nota lezen we dat, als gevolg van "een samenspel van economische, sociale, eco-

logische, institutionele, culturele, technologische en ethische veranderingen en ontwikkelingen", de samenleving geconfronteerd wordt met maatschappelijke problematieken die van de overheid een transitieaanpak vergen. De term duurzaamheid ('duurzame systeeminnovaties') wordt hierbij meteen in eenzelfde adem genoemd. De bovenstaande passage geeft aan waar we in dit themanummer naar op zoek gaan: wat kan (en moet) de rol van de overheid zijn ten aanzien van dergelijke grootschalige systeemveranderingen/transities? De passage geeft echter even goed aan dat er de nodige verwarring is rond enkele van de kernbegrippen in het debat: over welke systemen gaat het? In welke domeinen? In welke mate moeten systeeminnovaties duurzaam zijn? Hoe begrijpen we duurzaamheid? En wat is een transitieaanpak?

Om inzicht te verwerven in transities en de mogelijke rol die de overheid ten aanzien van tran-

sities kan en moet spelen, putten we uit praktijken en ervaringen in verschillende beleidsdomeinen (wonen, mobiliteit, materialenbeheer, milieu en gezondheid). In dit eerste artikel geven we alvast een aanzet voor de discussie. We formuleren enkele richtvragen waarmee we aan onderzoekers betrokken bij verschillende beleidsrelevante steunpunten hebben gevraagd aan de slag te gaan. We hanteren in deze bijdrage een bestuurskundig en beleidswetenschappelijk perspectief. Vanuit de bevinding dat de overheid minder dan vroeger aan het roer staat, stellen we ons de vraag: in welke mate kan de overheid (nog) complexe maatschappelijke vraagstukken aansturen? Welke rol kan ze spelen en welke instrumenten heeft ze ter beschikking? En wat betekent dit in een context van 'transities'? Om meer zicht te krijgen op wat transities (niet) zijn, en wat zo'n transitieaanpak dan wel kan behelzen, werd aan Erik PAREDIS en Thomas BLOCK van het Steunpunt Transities voor Duurzame Ontwikkeling gevraagd een bijdrage te schrijven.

## Overheid aan het stuur?

De relatie tussen burger en bestuur is de voorbije decennia heel wat complexer geworden en dit heeft belangrijke implicaties voor de beleidsvoering. Ten eerste, zijn de kennis en capaciteiten van veel burgers sterk toegenomen. Een geïnformeerde burger zal sneller overheidsautoriteit en -optreden in vraag stellen. Een hiërarchisch georiënteerde, eenzijdig optredende overheid is steeds minder een evidentie. Ten tweede zal die burger ook sneller tot protestgedrag overgaan, wanneer hij of zij de indruk heeft dat zijn of haar belangen in het geding zijn. Ten derde is er ook sprake van een verschuiving van de maatstaven die de burger hanteert bij de waardering van beleid en beleidsprocessen (BEKKERS & RINGELING 2003). Naast legaliteitsnormen (is wat de overheid doet wel wettelijk?) wordt meer de nadruk gelegd op democratische en integriteitsnormen, zoals openbaarheid, toegankelijkheid, zorgvuldige belangenafweging, motivering, en verantwoording (POPELIER *et al.* 2008). Heeft de overheid alle belangen voldoende zorgvuldig meegenomen in haar besluitvorming? Was die besluitvorming voldoende transparant, en wer-

den keuzes gemotiveerd? Was er sprake van (kwaliteitsvolle) inspraak en participatie?

Deze verschillende waarderingsperspectieven waarmee burgers naar (overheids)besluitvorming kijken, kunnen we verbinden aan de verschillende rollen die burgers (kunnen) opnemen ten aanzien van de overheid. De ene keer zijn ze kiezer, een andere keer onderdaan, of klant, of coproductant van beleid. Afhankelijk van de rol, de concrete situatie, de belangen die spelen, ... zal die burger dus met een andere bril kijken naar de betrokken overheidsdienst, en andere verwachtingen koesteren.

We kunnen veronderstellen dat in een context van grootschalige systeemveranderingen van de burger een andere houding en ander gedrag wordt verwacht, vanwege de overheid, vanwege maatschappelijke partijen, en vanwege andere medeburgers. De overheid is immers slechts een van de vele stakeholders die zulke transities kan doen slagen. Transities kunnen dus in principe alleen worden gerealiseerd indien de burger zijn rol als medeverantwoordelijke draagt, als coproductant van het publieke belang. Echter, de vraag blijft of, wanneer en in welke mate burgers ook deze rol kunnen en willen opnemen. En ook, hoe burgers hiertoe kunnen worden bewogen.

Deze maatschappelijke ontwikkelingen hebben gevolgen voor de beleidsvoering. We kunnen in eerste instantie verwijzen naar de inrichting van allerlei regelingen die de positie van de burger ten aanzien van de overheid versterken, bijvoorbeeld met betrekking tot inspraak, klachtenregelingen, ombudsdiensten, beginselen van behoorlijk bestuur, en dergelijke. Terwijl dit soort regelingen vanuit een burgerperspectief erg nastrevenswaardig zijn, hebben ze de handelingsvrijheid van de overheid feitelijk wel ingeperkt. Ook bestuurlijke innovaties die de positie van de burger als onderdaan ten aanzien van de klant moeten versterken en de kwaliteit van de overheidsdienstverlening moeten verhogen (denken we bijvoorbeeld aan handvesten, verhoogde keuze- en exitmogelijkheden voor de burger, en dergelijke meer) kunnen druk zetten op het bestuurlijk systeem.

Een ander gevolg is de ontwikkeling van alternatieve vormen van (indirecte) sturing, via contracten, convenanten, communicatieve sturing, netwerksturing (KICKERT, KLIJN & KOPPENJAN 1997; KOPPENJAN & KLIJN 2004). Meer dwingende, directe vormen van overheidssturing worden steeds minder populair en er wordt bij voorkeur gegrepen naar meer 'softe' vormen van sturing.

Een dergelijke evolutie wordt typisch gesitueerd in de verschuiving van 'government' naar 'governance'. Aangezien beleid meer en meer tot stand komt in netwerkachtige verbanden, waarbij er sprake is van meervoudige afhankelijkheden, waar draagvlak een moeizaam te verwerven goed is geworden en waarbij de overheid niet vaak meer kan opteren voor een strak hiërarchische sturing, krijgen maatschappelijke partijen meer plaats en verantwoordelijkheden in de beleidsvoering. De 'burger' wordt niet meer (alleen) benaderd in zijn meer passieve rol (van partner, kiezer of klant), maar ook als actieve partner/co-producent van de overheid. En als partner wordt die burger mee verantwoordelijk gesteld voor het vormgeven van een geresponsabiliseerde en solidaire samenleving (PRÖPPER & STEENBEEK 1999). De overheid treedt in een dergelijke meerlagige en multi-actorgovernanceomgeving eerder op als een netwerkregisseur en -manager dan als een hiërarchische stuurder.

Een dergelijke rol vergt ook typische andere capaciteiten van de overheid en haar ambtenaren, maar roept ook vragen op, bijvoorbeeld over de rol van ambtenaren en de verhouding met politici, en met burgers. In welke mate beschikken ambtenaren bijvoorbeeld over voldoende autonomie en vrije ruimte om te onderhandelen? In welke mate vergt dit andere systemen van mandatering en verantwoording? In welke mate zijn onze instituties voorzien op een overheid die optreedt als regisseur of als bemiddelaar?

Echter, de ontwikkeling van government naar governance is niet zo zwart-wit als soms wordt gesteld. We kunnen moeilijk spreken van 'de burger', maar we kunnen evenmin spreken van 'de overheid'. Het lijkt er eerder op dat 'de' overheid op de ene plaats en het ene moment dominant hiërarchisch optreedt, terwijl elders de overheid

stuurt via markt of netwerk. Financiële prikkels worden gehanteerd om actoren iets (niet) te laten doen in de ene situatie terwijl in andere situaties de beleidscoördinatie bijvoorbeeld meer collectief wordt aangestuurd vanuit een gedeeld besef van wederzijdse afhankelijkheid, verantwoordelijkheid en verbondenheid. Verder blijft het ook zo dat, zelfs als de overheid opteert voor een meer indirecte aansturing via markt of netwerk, dit gebeurt in de "shadow of hierarchy". Want, indien ze dat wenst, kan de overheid nog altijd op een meer rechtstreekse manier ingrijpen. Bovendien is de aanpak van die overheid niet statisch maar kan ze haar rol, stijl en gedrag eveneens aanpassen.

Wanneer we het hebben over grootschalige systeemveranderingen, dan gaat het trouwens niet om één maar om vele 'overheden'. Transitie vereisen net dat overheden op verschillende beleidsdomeinen en op verschillende niveaus (lokaal, centraal, Europees en internationaal) een (lieft gecoördineerde) bijdrage leveren. Dergelijke 'multi-level governance' en 'transversale' werkelijkheid compliceert de aansturing verder. Wie houdt immers wie accountable, en wie draagt ultiem de verantwoordelijkheid?

Zowel wat haar interne werking betreft, als ten aanzien van 'een' specifieke concrete beleidskwestie, kan de overheid vandaag dus sturen in een (steeds veranderende) beleidsomgeving, al blijven de drie 'basismechanismen' dezelfde: sturing gebeurt volgens de logica van de hiërarchie (macht en eenzijdig overheidsoptreden), de markt (geld) of het netwerk (samenwerking). Of, door een combinatie ervan. Zo kan de overheid haar hiërarchische positie gebruiken om de markten te reguleren. De vraag is dan ook hoe 'een' overheid zich ten aanzien van specifieke, concrete beleidskwesties verhoudt en hoe die overheid beleid aanstuurt of tracht aan te sturen in een concrete (en veranderende) beleidsomgeving.

## Beleidsinstrumenten in functie van beleidsrollen

Wanneer we ervan uitgaan dat overheden zich in verschillende gedaantes zullen tonen, mogen we ook verwachten dat ze, afhankelijk van de

beleidssituatie en de beleidsrol of -stijl die ze zich aanmeet, andere beleidsinstrumenten zal hanteren.

Met beleidsinstrument verwijzen we naar een middel dat wordt ingezet om beleid te voeren. Er zijn veel verschillende types van beleidsinstrumenten. Een wet die verbiedt om harder te rijden dan een bepaalde maximumsnelheid, voorlichtingsborden langs de snelweg, een snelheidsbegrenzer in de auto, een snelheidsbeperkende constructie van een weg, zijn allemaal zaken die een beleidsvoerder kan gebruiken voor het bereiken van hetzelfde beleidsdoel, het bevorderen van de verkeersveiligheid (HOOGERWERF 2008). Niettegenstaande het gegeven dat er duidelijke verschillen zijn in de aard van beleidsinstrumenten, is er heel wat discussie over de manier waarop beleidsinstrumenten best ingedeeld kunnen worden. Klassiek worden beleidsinstrumenten ingedeeld als communicatieve of informatieve, financieel-economische en juridische beleidsinstrumenten<sup>2</sup>.

Deze instrumenten worden echter vaak samen gehanteerd. Een wet moet bekend worden gemaakt. Bij niet-naleving kan er een boete worden opgelegd. In eenzelfde context wordt soms gesproken van de preek, de wortel en de zweep. De preek staat voor communicatieve interventies gericht op het vergroten van kennis en bewustzijn. De wortel staat voor economische interventies, waarbij de doelgroep wordt gemotiveerd op basis van financiële stimuli. De zweep staat voor wet- en regelgeving, om juridische bepalingen die bepalen wat moet, mag en niet mag. Achterliggende dominante mechanismen zijn socialisatie, ruil en macht. Het model van HOOD (1984) voegt hieraan nog 'organisatie' toe, waarbij verwezen wordt naar de organisationele hulpmiddelen van de overheid. De overheid kan beleid realiseren door bepaalde structuren en instellingen in te richten. Organisationele beleidsinstrumenten kunnen bijvoorbeeld infrastructuur, kinderopvang, bibliotheken, carpoolplaatsen, afvalophaling en civiele bescherming betreffen<sup>3</sup>.

Deze vierledige indeling is echter slechts één mogelijke classificatie. In beleidswetenschappelijke literatuur zijn nog tal van andere mogelijke indelingen te vinden. We kunnen o.a. verwijzen naar

het onderscheid tussen substantiële en procedurele beleidsinstrumenten of het onderscheid tussen vrijwillige, gemengde en dwingende instrumenten of de mate waarin een instrument direct dan wel indirect gericht is op het realiseren van een beleidsdoel (bijvoorbeeld door een bepaalde dienst te erkennen en subsidiëren) (HOWLETT, RAMESH & PERL 2009). Alhoewel niet exhaustief, geeft de bovengeschetste indeling een zekere houvast bij het analyseren van de soorten beleidsinstrumenten die (dominant) worden ingezet in de verschillende beleidsdomeinen.

## Naar een aantal richtvragen

Het centrale uitgangspunt van het themanummer is de vraag welke rol de (Vlaamse) overheid opneemt ten aanzien van grootschalige systeemveranderingen. Welke evidentie is hiervan terug te vinden in verschillende beleidsdomeinen? Kan, wil en moet die overheid andere beleidsinstrumenten hanteren?

In deze eerste korte bijdrage beschreven we de rollen en beleidsinstrumenten die de overheid ter beschikking heeft. Op basis hiervan kunnen we een aantal centrale richtvragen identificeren, om de rol van de overheid ten aanzien van systeemveranderingen te benaderen. We clusteren de vragen volgens vier thematische groepen, van descriptieve, evaluerende en normatieve aard.

Een eerste cluster vragen heeft betrekking op het 'object' van het overheidsbeleid. *In welke mate is er sprake van de aanwezigheid van dergelijke 'systemen' in de verschillende beleidsdomeinen? Welke hardnekkige maatschappelijke langetermijnproblemen staan centraal in het betrokken beleidsdomein? En (hoe) kunnen die problemen gerelateerd worden aan een bepaald systeem?*

Een tweede cluster vragen heeft betrekking op de rollen en instrumenten ten aanzien van dergelijke maatschappelijke systemen. *Kan de overheid maatschappelijke systemen bijsturen, en zo ja, op welke manier? Vragen hierbij zijn onder meer: Hoe gaat de overheid om met complexe beleidsproblemen in de verschillende beleidsdomeinen? Hoe gaat de overheid om met (de aansturing van) maatschappelijke systemen?*

Treedt de Vlaamse overheid vandaag meer op als een netwerkregisseur? In hoeverre functioneert die overheid nog als een regulator, als een aanbieder van diensten? Is er sprake van een dominante rol, en hangt deze rol samen met het beleidsdomein of beleidsveld, of met het systeem in kwestie? Met betrekking tot beleidsinstrumenten, kunnen we ons afvragen wat voor (soort) beleidsinstrumenten (dominant) worden gehanteerd in de verschillende beleidsdomeinen? Wordt er bijvoorbeeld vandaag meer ingezet op 'softe' beleidsinstrumenten? En zo ja, waar, wanneer en waarom?

Terwijl de eerste en de tweede cluster vragen descriptief zijn, is de derde cluster vragen meer evaluerend van aard. Wat levert een andere houding en rol van de overheid (mogelijks) op? Wat leveren andere beleidsinstrumenten (mogelijks) op? Leveren ze meer op dan een vroegere beleidsaanpak? Zijn er randvoorwaarden, neveneffecten?

Een vierde en laatste cluster vragen hanteert een normatief perspectief en gaat in op de wenselijkheid van een andere aanpak van de overheid. In welke mate moet de overheid een andere rol spelen? In welke mate is er sprake van (de nood aan) grootschalige systeemveranderingen? Zou de overheid andere beleidsinstrumenten moeten inzetten? Wat zijn de kansen, maar ook de risico's van een andere aanpak?

De diverse bijdragen zullen in meer of mindere mate op deze vragen ingaan.

## Referenties

BEKKERS, V. & RINGELING, A. B. (2003). "Vervlochten onderzoek: balans en perspectief". In V. BEKKERS & A. B. RINGELING (eds.), *Vragen over beleid. Perspectieven op waardering*. Utrecht: Uitgeverij Lemma.

HOOD, C. (1986). *The Tools of Government*. Chatham: Chatham House.

HOOGERWERF, A. & HERWEIJER, M. (red.) (2008). *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

HOWLETT, M., RAMESH, M. & PERL, A. (2009). *Studying Public Policy. Policy Cycles & Policy Subsystems*. Ontario: Oxford University Press.

KICKERT, W.J.M., KLIJN, E.-H. & KOPPENJAN, J. (1997). "Introduction: a Management Perspective on Networks". In W.J.M. KICKERT, E.-H. KLIJN & J. KOPPENJAN (eds.), *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*. London: Sage, 1-13.

KOPPENJAN, J. & KLIJN, E.-H. (2004). *Managing Uncertainties in Networks*. London, New York: Routledge.

POPELIER, P., VAN GESTEL, R., VAN AEKEN, K., VERLINDEN, V. & VAN HUMBEECK, P. (2008). *Consultaties in de wetgevingspraktijk. Een zoektocht naar internationale best practices*. Brussel: Politeia.

PRÖPPER, I. & STEENBEEK, D. (1999). *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Bussum: Coutinho.

## EINDNOTEN

- 1 *Steunpunt Bestuurlijke Organisatie – Slagkrachtige Overheid (SBOV).*
- 2 *Voorbeelden van de communicatieve of informatieve instrumenten zijn brochures, tweets, e-mails, gemeentebladen, educatie, voorbeeldgedrag overheid, enquêtes, hoorzittingen, opiniepeilingen en overleg. Voorbeelden van financieel-economische instrumenten zijn belastingen, subsidies, premies, uitkeringen, kortingen en belastingaftrekken. Juridische beleidsinstrumenten bevatten onder meer vergunnen, benoemen, certificeren, erkennen, beëdiggen, verbieden en verplichten.*
- 3 *We hebben het hier over de beleidsinstrumenten die de overheid kan inzetten om beleid te voeren. Maar de overheid zelf, haar interne werking en organisatie, is natuurlijk ook een instrument dat invloed heeft op de manier waarop beleid gevoerd kan worden. Is die overheid bijvoorbeeld voldoende flexibel om haar beleidsinstrumenten af te stemmen op de steeds veranderende omstandigheden? Is die overheid niet te verkokerd om effectief transversale systeemveranderingen aan te sturen (of minstens te ondersteunen)? Is er voldoende capaciteit om op een degelijke manier samen te werken met een diversiteit aan partijen en actoren?*